

LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR

Prefácio
Fabrício Motta

O NOVO DIREITO
ADMINISTRATIVO E
GOVERNANÇA PÚBLICA
RESPONSABILIDADE, METAS
E DIÁLOGO APLICADOS À
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

Belo Horizonte

 **FÓRUM**

2018

© 2018 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrizio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Funcionários – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

A368n	Alencar, Leandro Zannoni Apolinário de Onovo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil / Leandro Zannoni Apolinário de Alencar. – Belo Horizonte : Fórum, 2018. 261p.; 14,5cm x 21,5cm ISBN: 978-85-450-0565-0 1. Direito Administrativo. 2. Governança pública. 3. Administração Pública. 4. Direito Municipal. 5. Direito Constitucional. 6. Direito Econômico. 7. Direito Público I. Título CDD 341.3 CDU 342
-------	---

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. *O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 261p. ISBN 978-85-450-0565-0.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Fabício Motta.....	15
--------------------	----

APRESENTAÇÃO.....	19
-------------------	----

CAPÍTULO 1

SOCIEDADE E ESTADO EM REDE.....	23
---------------------------------	----

1.1	Introdução à pós-modernidade	23
1.2	Globalização.....	27
1.2.1	Breve histórico da evolução do Estado	27
1.2.2	O avanço da globalização	30
1.3	Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs).....	34
1.4	Sociedade em rede	36

CAPÍTULO 2

O NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO	41
-------------------------------------	----

2.1	A função administrativa como (boa) gestão de políticas públicas.....	41
2.1.1	A organização weberiana: os modelos tradicionais.....	41
2.1.2	A necessidade de reconfiguração do Direito Administrativo	44
2.1.3	New Public Management sob análise crítica	47
2.1.4	Direitos fundamentais, eficiência e sustentabilidade	51
2.1.4.1	Sustentabilidade e licitações públicas no Brasil.....	56
2.2	Regulação econômica	59
2.2.1	Crise do Estado centralizador: introdução à regulação econômica.....	59
2.2.2	Breve exposição sobre regulação econômica norte-americana e europeia: a influência no Brasil	61
2.2.3	Entidades reguladoras independentes	64

2.3	Interdisciplinaridade do Novo Direito Administrativo	70
2.3.1	Introdução à Teoria de Sistemas: subsistemas, interdisciplinaridade e Direito	70
2.3.2	Administração Pública interdisciplinar	73
2.3.3	O risco tecnocrata: política, legalidade e regulação	76
2.4	Legitimação pela ação no Novo Direito Administrativo	79
2.4.1	Democracia, legitimidade e <i>accountability</i>	79
2.4.2	Transparência, informação qualitativa e controle eletrônico: notas à Lei nº 12.527/11	85
2.4.3	Metas e <i>performance</i>	90
2.4.4	Gestão do risco e sistema de peritos.....	93

CAPÍTULO 3

GOVERNANÇA PÚBLICA	97
3.1 Aspectos preliminares e definição.....	97
3.1.1 Introdução.....	97
3.1.2 Tamanho do Estado e modelos de gestão.....	99
3.1.3 Definição de governança pública: estruturação, legitimidade e governabilidade	102
3.2 Normas da governança pública: decretos e leis conexos ...	108
3.2.1 Governança na Administração Federal: análise do Decreto nº 9.203/17 e orientações do TCU.....	108
3.2.2 Mecanismos de governança, gestão de riscos e <i>accountability</i> : o Decreto nº 9.203/17 e orientações do TCU.....	110
3.2.3 Segurança jurídica e eficiência: acréscimos na LINDB pela Lei nº 13.655/18 em benefício da governança pública nacional	115
3.2.4 Instituto Hospital de Base do Distrito Federal (IHBDF): entidade paraestatal sob normas de governança prevista na Lei do Distrito Federal nº 5.899/17	130
3.3 Governança em rede.....	140
3.3.1 Organização em rede.....	140
3.3.2 Diversidade, complexidade e dinamismo: notas à Lei 13.019/14 e entidades de interesse público	147
3.3.3 Responsabilidade, subsidiariedade e consenso	152

3.3.4	Coordenação, Centro de Governo e o CIG: o Decreto Federal nº 9.203/17 e orientações do TCU	157
-------	--	-----

CAPÍTULO 4

INSTRUMENTOS DE GOVERANÇA EM REDE:

SOFT LAW, REGULAÇÃO NEGOCIADA E

GUIDANCE

4.1	Introdução	163
4.1.1	Inovação e flexibilidade	163
4.1.2	Norma na pós-modernidade	165
4.1.3	Abertura racional	168
4.2	<i>Soft law</i>	170
4.2.1	Conceituação	170
4.2.2	Características	171
4.3	Regulação negociada	175
4.3.1	Considerações preliminares	175
4.3.2	Procedimentalização	177
4.4	<i>Guidance</i>	181
4.4.1	Comunicação, diálogo e maleabilidade	181
4.4.2	Conceituação e características	183
4.4.3	Efeitos, particularidades normativas e benefícios	185

CAPÍTULO 5

BRASIL: PAÍS EM DESENVOLVIMENTO E

SOCIEDADES COMPLEXAS

5.1	Uma comparação possível	191
5.1.1	Panorama histórico da Administração Pública no Brasil ...	191
5.1.2	Globalização, desigualdade e ação política	195
5.1.3	Progresso nos países em desenvolvimento e tradições	199
5.1.4	Simbiose entre o novo e o tradicional	205
5.2	Experiências públicas não impositivas: aplicabilidade no Brasil	208
5.2.1	Direito fundamental à liberdade	208
5.2.2	Experiências públicas flexíveis: práticas nas áreas de saúde, educação, tributos, previdência social e serviços públicos	210

5.2.3	Equilíbrio entre público e privado no Brasil: a função do Direito.....	215
5.3	A tripartição de Poderes e o Direito no Estado em rede	219
5.3.1	Função executiva e a coordenação das entidades reguladoras independentes	223
5.3.2	Função legislativa, democracia e normas gerais	228
5.3.3	Função judiciária, competência administrativa e regulação	235
CONCLUSÃO		243
REFERÊNCIAS		249